

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

О. И. Авцинов

*Кафедра «Теория экономики, товароведения и торговли»,
ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»,
г. Москва; igor.awtzinov@yandex.ru*

Ключевые слова и фразы: государственно-частное партнерство; инфраструктурный проект; публичный инвестор; социальная инфраструктура; частный инвестор.

Аннотация: Рассмотрены сущность и экономическое содержание механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Отмечено, что содержание термина ГЧП в регионах России трактуется по-разному. Поэтому каждый регион, используя механизмы ГЧП, развивает определенные направления экономики в соответствии со своим субъективным видением проблемы. Дано определение ГЧП, в соответствии с которым представлены цели, объект, предмет, принципы ГЧП, особенности и формы реализации. Представлена классификация объектов инфраструктуры и определены свойства отношений, возникающих по поводу организации ГЧП. Рассмотрена практика реализации ГЧП-проектов в 2014 году и факторы, позволяющие регионам добиться высоких результатов по укреплению социально-экономического потенциала.

На современном этапе развитие инфраструктуры является ключевым фактором экономического роста. Поэтому проблемы модернизации транспортной, энергетической и социальной инфраструктур территорий являются значимыми и актуальными для органов государственной власти и местного самоуправления. Развитая инфраструктура предопределяет приток инвестиций, оказывает влияние на укрепление социально-экономического потенциала субъекта федерации, а, следовательно, положительно влияет на инвестиционную среду региона, которая представляет собой совокупность привлекательных условий для инвестиционной деятельности [1]. Доля организаций, получающих финансирование из бюджета на реализацию инфраструктурных проектов в России составляет 0,8 %, Германии – 8,8 %, Бельгии – 12,7 % [2].

В практике зарубежных стран реализация региональных системообразующих инфраструктурных проектов осуществляется на основе привлечения внебюджетного финансирования посредством государственно-частного партнерства. В России в отличие от западных стран система государственно-частного партнерства (ГЧП) только формируется.

Институт ГЧП появился в Великобритании в 80-х гг. XX в. и быстро показал свою высокую состоятельность. В последние два десятилетия наблюдается интенсивное развитие ГЧП в мире, в том числе и в странах Европейского Союза (ЕС).

В настоящее время реализация проектов на основе механизмов ГЧП осуществляется более чем в 60 странах.

По данным ОАО «Газпромбанк», потребность в финансировании инфраструктурных проектов в Российской Федерации в ближайшие 10 лет без учета социальной сферы оценивается на уровне 753 млрд долл., из которых около 75 % приходится на автомобильные дороги.

Механизмы реализации ГЧП в России имеют свои особенности, обусловленные действующей практикой и сложившимися взаимоотношениями органов государственной и муниципальной власти с представителями бизнеса. В мировой практике имеется четкое понимание механизмов ГЧП. В большинстве регионов России понятие «государственно-частное партнерство» трактуется очень широко, как любое взаимодействие бизнеса и власти, которое может позитивно отразиться на экономическом развитии территории региона.

В 2010 году региональные органы власти в Белгородской, Липецкой, Тамбовской и некоторых других областях ГЧП рассматривали как «взаимодействие бизнеса и власти для реализации проектов в тех сферах, ответственность за развитие которых относится к государственным (муниципальным) функциям» [3]. В Московской, Ярославской, Тверской областях понимание ГЧП более узкое и глубокое. При этом декларируется, что сферой применения механизмов ГЧП являются инфраструктурные проекты, а на практике к проектам ГЧП относят проекты любой отрасли, реализация которых способствует созданию рабочих мест, увеличению налоговых поступлений в бюджет, обеспечению положительного эффекта для региона. Отсутствие единого понимания механизмов ГЧП приводит к тому, что каждый регион развивает определенные направления экономики в соответствии со своим субъективным видением проблемы, что не способствует эффективной реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ.

Проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (во втором чтении) трактует государственно-частное партнерство как привлечение в целях достижения задач социально-экономического развития публичным партнером частного партнера к выполнению работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации, строительству объектов общественной инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков, компетенций и ответственности путем заключения и исполнения соглашения о ГЧП. Проект государственно-частного партнерства – инвестиционный проект, планируемый для реализации совместно публичным и частным партнерами на принципах государственно-частного партнерства.

Объектом ГЧП является имущество, входящее в состав транспортной, инженерной и социальной инфраструктур. К *транспортной* инфраструктуре относят: автомобильные, железные дороги; трубопровод; морские и речные порты; аэродромы и их производственную и инженерную инфраструктуры; метрополитен и транспорт общего пользования. К *социальной* относят инфраструктуру здравоохранения; санаторно-курортного лечения; образования; культуры; социального обслуживания, спорта. К *энергетической* инфраструктуре относятся производство, передача и распределение электрической и тепловой энергии; тепло-, газо- и энергоснабжение; наружное освещение и иные объекты. *Коммунальная* инфраструктура включает водоснабжение и водоотведение; утилизацию (захоронение) бытовых отходов; благоустройство территорий; социально-бытовые объекты; гидротехнические сооружения [3].

Предметом ГЧП являются отношения, возникающие в процессе взаимодействия государственного и частного инвесторов по поводу строительства (реконструкции и модернизации), эксплуатации и управления объектами инфраструктуры.

Свойства данных отношений раскрываются в следующих утверждениях:

– ГЧП объединяет два рода деятельности:

- 1) инвестиции в объекты инфраструктуры;
- 2) оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация;

– в проекте ГЧП выделяются два этапа:

1) затратный, когда стороны инвестируют денежные средства в объекты инфраструктуры;

2) доходный, во время которого оказываются услуги с помощью созданных объектов и возврат инвестиций. Наличие доходного этапа является отличительной чертой ГЧП-проектов от государственного заказа. Источником дохода по ГЧП-проекту могут быть и выручка от оказания услуг частным лицам, и платежи из бюджета;

– договорное оформление ГЧП и длительный характер реализации. Средний срок реализации ГЧП-проектов составляет более 10 лет. Самым длительным является доходный этап, затратный по срокам сравним с государственным заказом. При этом долгосрочный характер проектов ГЧП предопределяется необходимостью возврата денежных средств, инвестированных частной стороной (в отличие от государственного заказа). Долгосрочный характер отношений предопределяет необходимость формализации условий договоров для ГЧП-проектов, что обуславливает сложность процедуры по сравнению с государственным заказом, что приводит к высокой стоимости фазы подготовительных работ по ГЧП-проектам;

– разделение проектных рисков между сторонами – обязательное условие отношений ГЧП.

В соответствии с особенностями проектов ГЧП под «рисками» понимают вероятностные изменения показателей проекта, связанные, прежде всего, с доходами и расходами. В основе поиска оптимального распределения рисков лежит отраслевая специфика проекта ГЧП, тип соглашения, условия финансирования. Общим правилом разделения рисков является установка – каждый риск по ГЧП-проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять. Реализация этого правила сложна, так как частный инвестор стремится к увеличению дохода и склонен недооценивать риски (прямая зависимость «риск–доход»). Публичный орган склонен завышать риски, так как стремится к снижению ответственности (обратная зависимость «риск–доход / ответственность»). Необходимость поиска оптимального распределения рисков предопределяет высокую значимость предпроектной стадии ГЧП по сравнению с государственным заказом.

Таким образом, идеология понимания ГЧП базируется на следующих основных принципах:

1) ГЧП подразумевает официальные отношения между государственными и частными участниками, которые зафиксированы в нормативно-правовых актах, то есть образуют правовые институты;

2) органы государственного и муниципального управления (**ОГМУ**) в ГЧП-проектах выступают равноправными для частного инвестора партнерами. Они не стремятся к реализации властных полномочий;

3) ГЧП-проекты направлены на реализацию публичных интересов, формирующихся на основе общегосударственных целей;

4) ГЧП характеризует совместные действия государства и частного инвестора по привлечению ресурсов, принятию решений по вопросам финансирования и управления проектом.

Цель ГЧП включает в себя три взаимосвязанных элемента:

- 1) ускорение темпов экономического развития субъекта федерации за счет дополнительных инвестиций из внебюджетных источников в объекты инфраструктуры и за счет предоставления более качественных услуг публичного сектора;
- 2) экономия бюджетных средств в краткосрочном периоде за счет распределения финансирования на более длительный период;
- 3) повышение эффективности использования бюджетных средств за счет привлечения частного сектора [3].

С позиции государственного регулирования экономики ГЧП позволяет привлекать частные организации к реализации ресурсоемких инфраструктурных проектов и способствует развитию производственной деятельности в различных отраслях хозяйства и, как следствие, – повышению уровня жизни населения.

Таким образом, основными требованиями, выдвигаемыми к ГЧП-проекту, должны быть: долгосрочность (более трех лет), принадлежность к классификатору объектов общественной инфраструктуры и принцип разделения рисков между частным и публичными партнерами.

Объектами государственного и муниципального управления в области ГЧП являются проекты и институты ГЧП. Институты ГЧП включают правила и нормы, регулирующие отношения между экономическими субъектами по поводу ГЧП, и организации, обеспечивающие данные отношения. Развитие институтов ГЧП способствует формированию среды, необходимой для осуществления ГЧП-проектов в регионе или отрасли. По состоянию на 1 февраля 2014 г. в Российской Федерации реализовался 131 проект в 60 регионах страны, которые соответствуют принципам ГЧП и имеют распределение рисков между сторонами сроком более трех лет. Из них 23 проекта ГЧП направлены на развитие коммунальной инфраструктуры, 56 – социальной, 30 – транспортной, 22 проекта охватывает энергетическую инфраструктуру.

Данные проекты находятся на разных стадиях реализации. Из общего числа проектов 75 (57 %) находится в стадии реализации, 31 (24 %) – в разработке, 12 (9 %) – уже реализованы, 10 (8 %) находятся в стадии конкурса, 3 проекта (2 %) приостановлены.

Формы реализации проектов разнообразны. Основными организационно-правовыми формами проектов являются концессионные соглашения и соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства. Из 131 рассматриваемого проекта:

– на основе концессии реализуется 70 проектов (26 – в социальной сфере, 14 направлены на развитие коммунальной инфраструктуры, по 15 проектов – транспортная и энергетическая инфраструктура);

– на основе регионального закона – 46 проектов (21 – в социальной сфере, 11 – транспортной инфраструктуре, по 7 проектов – в коммунальной и энергетической инфраструктурах);

– в формах, близких к ГЧП – 15 проектов (аренда с инвестиционными обязательствами – 4 проекта, государственные закупки с отсрочкой платежа – 6 проектов, конкурс жизненного цикла – 5 проектов).

Ранжирование регионов по уровню развития ГЧП позволяет выделить лидеров: Санкт-Петербург, Республику Татарстан, которые имеют высокую инвестиционную привлекательность, огромный опыт реализации ГЧП-проектов в регионе и развитую институциональную среду.

Лидером по числу проектов является Новосибирская область. Значительный опыт по осуществлению ГЧП-проектов накоплен в Свердловской и Нижегородской областях. Нижегородская область является лидером по развитости практики

применения концессионных соглашений на территории РФ, а Свердловская область обладает значительной инвестиционной привлекательностью.

В лидеры по уровню развития ГЧП вышла Воронежская область, которая характеризуется наивысшим показателем развитости нормативно-правовой базы для реализации ГЧП-проектов на территории региона. Примером служит детальная проработка отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок реализации проектов на территории области.

Таким образом, реализация ГЧП-проектов характеризуется созданием достойных инфраструктурных условий для российских и зарубежных предприятий-партнеров и способствует формированию благоприятного инвестиционного климата [4].

Итак, развитие государственно-частного партнерства в регионах России характеризуется совокупностью следующих факторов:

- опыт реализации проектов ГЧП на территории субъекта РФ;
- развитость институциональной среды для управления ГЧП-проектами;
- инвестиционная привлекательность региона [5].

Потребность в развитии ГЧП увеличивается с каждым годом. Заявленная стоимость ГЧП-проектов (на различных стадиях реализации) составляет более 1 трлн рублей. Объем инвестиций частных партнеров оценивается в 913 млрд рублей.

Институциональная составляющая развития ГЧП в 2014 году характеризуется как прошедшая апробацию и стадию становления в регионах России, а также требующая дальнейшего совершенствования и нормативного закрепления со стороны государства. В настоящее время в 65 субъектах РФ действуют региональные законы о ГЧП, тогда как в 2010 г. только в 14 субъектах РФ были приняты законы о ГЧП, которые зачастую носили декларативный характер.

Таким образом, факторами успеха реализации ГЧП-проектов в регионах РФ являются развитая нормативно-правовая база, практика применения разнообразных правовых форм ГЧП, создание специализированных структур для развития ГЧП, создание рынка инфраструктурных проектов конкретного региона с раскрытием правовой конструкции и источников финансирования.

Список литературы

1. Воронин, В. П. Иностранные инвестиции в условиях глобализации : учеб. пособие / В. П. Воронин, И. М. Подмолодина, В. И. Нестеренко. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – 111 с.
2. Подмолодина И.М. Инновационная среда: факторы и механизмы формирования / И.М. Подмолодина, В.П. Воронин, Е.Ю. Куницын. – Воронеж : Воронежский ЦНТИ – филиал ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, 2011. – 176 с.
3. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» / Центр развития гос.-частного партнерства, ИНСОР. – М. : НП «Центр развития гос.-частного партнерства», 2010. – 127 с.
4. Шульгина, Л. В. Региональный инвестиционный климат / Л. В. Шульгина, И. М. Подмолодина. // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. – 2008. – № 5. – С. 8–9.
5. Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / под ред. П. Л. Селезнева. – М. : Центр развития гос.-частного партнерства, 2014. – 13 с.

Features of Public-Private Partnerships Project Implementation in Russia

O. I. Avtsinov

*Department "Theory of Economics, Merchandising and Trade",
Russian State Social University, Moscow; igor.awtzinov@yandex.ru*

Key words and phrases: infrastructure projects; private investor; public investor; Public-Private Partnership (PPP); PPP projects; social infrastructure.

Abstract: The paper examines the nature and the economic content of public-private partnership (PPP). It is noted that the scope of the term PPP in Russia's regions is treated differently, this leads to the fact that each region using PPPs develops certain areas of the economy in accordance with their subjective vision of the problem.

The paper clarifies the definition of PPP to formulate the objectives, object, subject, PPP principles, features and forms of their implementation. The study presents a classification of infrastructure and identifies properties of relations arising from the PPP organization. In fact, PPP combines different types of activities, including investment in infrastructure, provision of services and operation; these activities can comprise "costly" and "profitable" stages, be long-term and require mandatory conclusion of a contract, specifying the division of project risks between the parties.

The basic PPP principles include formal relations, respect for equal rights of the private investor and the bodies of state and municipal government, satisfying public interests formed on the basis of national objectives, ensuring joint action of public and private investors to raise resources, decision-making on financing and management of the project.

Forming of PPP objectives is based on three elements: acceleration of economic development of the regions as federal subjects; budgetary savings in the short-term period; more efficient use of the budget under the expense of private sector involvement. The paper deals with PPP projects implementation in 2014 and the factors that allowed regions to achieve high results and strengthen their socio-economic potential.

References

1. Voronin V.P., Podmolodina I.M., Nesterenko V.I. *Inostrannye investitsii v usloviyakh globalizatsii* (Foreign investment in the context of globalization), Voronezh: Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 2005, 111 p.

2. Podmolodina I.M., Voronin V.P., Kunitsyn E.Yu. *Innovatsionnaya sreda: factory i mekhanizmy formirovaniya* (Innovative environment: factors and mechanisms of formation), Voronezh: Voronezh CNTI - branch FGBI "REA" Russian Energy Ministry, 2011, 176 p.

3. Tsentr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva, INSOR. *Analiticheskii ochet po rezul'tatam issledovaniya "Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionakh TsFO: investitsii i infrastruktura"* (Analytical report on the results of the study "Development of public-private partnerships in the Central Federal District, investment and infrastructure"), Moscow: Center for Public-Private Partnership, 2010, 127 p.

4. Shul'gina L.V., Podmolodina I.M. *FES: Finance. Economy. Strategy*, 2008, no. 5, pp. 8-9.

5. Seleznev P.L. (Ed.) *Reiting regionov GChP-2014. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii* (Ranking regions PPP-2014. Development of public-private partnerships in the regions of the Russian Federation), Moscow: Center for the development of public-private partnership, 2014, 13 p.

Besonderheiten der Realisierung der Projekte der Staatsprivatpartnerschaft im Russland

Zusammenfassung: Im Artikel werden das Wesen und der Wirtschaftsinhalt des Mechanismus der Staatsprivatpartnerschaft (SPP) betrachtet. Es wird bemerkt, dass der Inhalt des Terminus SPP in den russischen Regionen verschieden gedeutet wird, es bringt dazu, dass jede Region, die Mechanismen von SPP verwendend, entwickelt die bestimmten Richtungen der Wirtschaft entsprechend der subjektiven Vision des Problems.

Im Artikel werden die Definition von SPP berichtigt, entsprechend der sich die Ziele, das Objekt, den Gegenstand, die Prinzipien von SPP, der Besonderheit und die Formen der Realisierung klären.

In der Forschung ist die Klassifikation der Objekte der Infrastruktur dargelegt und es sind die Eigenschaften der Beziehungen bestimmt, die anlässlich der Organisation von SPP entstehen.

Im Artikel wird das Praktikum der Realisierung von SPP im Jahre 2014 betrachtet und die Faktoren, die der Regionen der hohen Resultate nach der Verstärkerung des sozialökonomischen Potenzials zu streben erlauben.

Particularités de la réalisation des projets du partenariat publique – privé en Russie

Résumé: Dans l'article est examiné l'essence et le contenu économique du mécanisme du partenariat publique – privé (PPP). Est noté que le contenu du terme PPP dans les régions de la Russie est traité de la manière différente ce qui mène chaque région à utiliser les mécanismes de PPP et à développer certaines orientations en économie conformément aux problèmes subjectifs.

Dans l'article sont précisés la définition, l'objet et les principes de PPP, les particularités des formes de la réalisation.

Est présentée la classification des objets de l'infrastructure et sont définies les propriétés des rapports concernant l'organisation de PPP.

Автор: *Авцинов Олег Игоревич* – аспирант кафедры «Теория экономики, товароведения и торговли», ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет», г. Москва.

Рецензент: *Подмолодина Ирина Михайловна* – доктор экономических наук, профессор кафедры теории экономики, товароведения и торговли, ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет инженерных технологий», г. Воронеж.